

JOGIRODALOM-JOGÉLET

HOFFMAN ISTVÁN

egyetemi docens,
Eötvös Loránd Tudományegyetem
(Budapest)

Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*

1. Monográfia a városi szolgáltatásokról

Horváth M. Tamás legújabb monográfiájának a címe – *Magasfeszültség* – is sokat mondó. A monográfia, amely a Debreceni Egyetem Pénzügyi Jogi és Közmenedzsment Tanszéke tanszékvezető egyetemi tanárának a *Városi kormányzás közepes városokban és várostérségeiben* c., K 101147. jelű OTKA kutatás keretében,¹ kutatásvezetőként végzett főbb kutatási eredményei összefoglalásának is tekinthető, a mostani időszak egyik fontos és sokat vitatott kérdését elemzi: a városok által a polgáraik, illetve a városi térségek vonzáskörzetei által nyújtott, elsődlegesen gazdasági és infrastrukturális szolgáltatások körét tekinti át. A monográfia az OTKA kutatás eredményei mellett egyes, az MTA-DE Közzolgáltatási Kutatócsoportban végzett munkákra is támaszkodik², azokra, amelyek szoros kapcsolatban álltak az OTKA vizsgálat tárgyával.

A cím beszélő és többrétegű, egyrészt az egyik legfontosabb hálózatos és infrastrukturális szolgáltatásra, a villamos energia előállítására, szállítására és kereskedelmére utal, másrészt kifejezi, hogy ezek a (köz)szolgáltatások az elmúlt évtizedekben a folyamatosan változó elméleti és gyakorlati, tudományos, szakpolitikai és politikai viták középpontjában álltak, amely viták – mintegy viharfellegként – magas feszültséget, erős és nagy „villámokat” gerjesztettek. Horváth M. Tamás könyvében így arra tesz – véleményem szerint sikeresen – kísérletet, hogy az infrastrukturális városi szolgáltatások nyújtását, annak szervezeti, finanszírozási vonatkozásait, az egyes modelleket és az azokhoz kapcsolódó közpolitikai és tudományos megközelítéseket áttekintse, s közben a hazai működést empirikus meg is vizsgálja, s annak eredményeit is ismertesse.

A szerző ezeknek az elemeknek az összeállítása során a legújabb eredményekre támaszkodott, olyan megközelítést alkalmazott, amely *integrálja* a legfontosabb társadalomtudományi eredményeket a közigazgatás-tudomány és a közjogtudomány zárt világába. Ez a megközelítés – az érintett tudományok fejlődésével, s így az emberről alkotott kép átalakulásával – viszonylag elterjedt tőlünk nyugatabbra, s Horváth M. Tamás

már több ízben alkalmazta ezt kutatásai során.³

A következőkben ennek figyelembevételével tekintem át a könyv legfontosabb megállapításait. Horváth M. Tamás munkája több szempontból tekinthető *szintetizáló jellegű műnek*. Egyrészt szintézisnek tekinthető abból a szempontból, ahogyan a *különböző társadalomtudományok eredményeit* felhasználja. A szintézis második szintjét pedig a *közpolitikai, tudományos és gyakorlati megközelítések együttes alkalmazása* jelenti, amelynek révén a kötet nemcsak a közigazgatás- és közjogtudománnyal foglalkozó szakemberek, hanem a gyakorlati közszolgálati tisztviselők és foglalkoztatottak, továbbá a (köz)politikai döntéshozók számára is hasznos olvasmányt jelent.

2. A „csendes fordulat” krónikája

Horváth M. Tamás több írásában – így e folyóirat hasábjain is – foglalkozott a közszolgáltatások, s különösen a gazdasági jellegű közszolgáltatások ellátásában bekövetkezett „csendes fordulattal”.⁴ Az 1970-es évek végétől kezdődően ugyanis ezen a területen meghatározóvá vált az új közmenedzsment paradigmájának a befolyása. Ez a paradigma elsőként az angolszász országokban jelent meg, de különböző formában mind a német nyelvű, mind a frankofon államokban

* Horváth M. Tamás: *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*, Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2015. 273 old.

1. Az OTKA kutatás első, alapozó jellegű eredményeit a jelen kötet szerzője által szerkesztett, *Jelenségek* c. kötet [Horváth M. Tamás (szerk.): *Jelenségek. A városi kormányzás köréből*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó 2013. 278 p.] foglalta össze.
2. Az MTA-DE Közzolgáltatási Kutatócsoport első, alapozó eredményeit Horváth M. Tamás (szerk.): *Kilengések. Közzolgáltatási változások*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2013. c. kötet foglalta össze, ennek a könyvnek a nyitótanulmánya mutatja be a kutatás fő módszertanát. A különféle nemzetközi modellek összehasonlítására Horváth M. Tamás: *Külön utak. Közfeladatok megoldásai*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2014. c. kötetében került sor. A kutatás tartalmazott egy empirikus vizsgálatot, amelyet a kutatócsoport tagjai Hajdúböszörmény (járászhely) városban végeztek, ennek a főbb megállapításait Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó (szerk.): *Gyűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar város?* Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2014. c. munkája tartalmazza.
3. E körben csak röviden utalnék Horváth M. Tamás: *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2002. és Horváth M. Tamás: *Közmenedzsment*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2005. munkáira, valamint a Horváth M. Tamás által szerkesztett, a ROP 3.1.1. Programigazgatóság keretében 2007-ben közzétett kutatási munkákra [Horváth M. Tamás (szerk.): *Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*. Budapest, KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, 2007. és Horváth M. Tamás (szerk.): *Nézetek és látszatok. Decentralizáció a pénzügyi környezet szemszögéből*. Budapest, KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, 2007.].
4. Horváth M. Tamás: *Csendes fordulat. Jogtudományi Közöny*. 2013. 4. 173–183.

megjelent – ha némileg más tartalommal is. A paradigma központi eleme az ún. menedzsment eszközök, azaz a piaci megoldások valamilyen módon történő alkalmazása volt. Így a közszolgáltatások terén széles körben megjelent a verseny – illetve ahol a szolgáltatás jellege kizárta a kvázi verseny – valamint több, magánjogi jellegű megoldás – így például a szerződéses, mellérendelt viszonyok, valamint a közjogi intézmények helyett a magánjogi jellegű szervezetek általi feladatellátás – intézményesítése.⁵

Az 1970-es években kialakuló közmenedzsment paradigmát azonban már az 1990-es évektől több kritika érte, s egyfajta versengő paradigmák jelentek meg. Így az angolszász államokban megjelent a szolgáltatásoknak a gazdasági megfontoláson túli egyéb elemeit is értékelő, az ún. legjobb érték (*Best Value*) elvére alapozó *New Public Services* modellje. A skandináv államokból kiindulva kialakult a hálózatos társadalom-felfogás elvére építő, az egyes társadalmi hálózatok közötti kapcsolatok megteremtésére, és azoknak a szolgáltatások szervezésébe való bevonására építő *Jó Kormányzás* (*Good Governance*) elképzelése. A németajkú államokban pedig az ezredforduló időszakában a weber-i bürokrácia-felfogás főbb elemeire építő, a döntéshozatal szakszerűségét és a jogállamiság elvét központba helyező ún. *újweberi* (*neoweberiánus*) paradigma jelentett kihívást az új közmenedzsment modellje számára.⁶

A fenti paradigmák hatása nemcsak a tudományos életben, hanem a jogalkotásban is jelentkezett, azonban – ahogyan Horváth M. is kiemelte idézett, a „Csendes fordulat” című cikkében – a változás nem forradalmi és azonnali volt, hanem több lépcsőn keresztül zaj-

lott le, s kezdetben az állami támogatásokkal és a közbeszerzésekkel kapcsolatos állami és uniós (szak) politikákban jelent meg, s onnan terjedt tovább más ágazatokra is.

A szerző az 1980-as évek végétől kezdődően, de elsősorban az 1990-es években a közmenedzsment paradigmájára figyelemmel, különösen a helyi-területi közszolgáltatások körében alkotott egységes koncepciót.⁷ Lényegében ennek az *összefoglaló tudományos munkának* egy következő állomását jelenti ez a munka, amelyben Horváth M. Tamás áttekinti, hogy a gazdasági jellegű helyi közszolgáltatásokra összpontosítva milyen változások zajlottak le a 2000-es évek elején megjelent monografikus művei óta eltelt időben. Ez a munka végső soron illeszkedik a szerző korábbi munkáinak sorába.

A monográfia *szerkezetében* is igyekszik követni Horváth M. Tamás korábbi műveinek megoldásait – azaz a *Nagy Marianna* által jelzett, a közszolgáltatások értelmezése tekintetében az angolszász jellegű igazgatási megközelítésre is építve⁸ – elsőként a helyi közszolgáltatások általános, térbeli kereteit tekinti át, azaz megvizsgálja, hogy a közfeladatok területi megosztása, azok mérrethetékonyasága tekintetében milyen modellek alakultak ki, s milyen főbb problémák jelentek meg. Ezen általános felvezető, alapozó rész második felében a térszervezés és hatékonyság kérdéseit veti fel. Bár látszólag ez a rész a korábbi magyarországi, szintenkénti igazgatás kérdéseinek vizsgálatához illeszkedik, azonban figyelmesebben olvasva láthatóvá válik, hogy a szerző éppen a merev, határokhoz igazodó térszerkezettel szemben egy rugalmasabb modellt tekint alkalmazhatóbbnak.

A monográfia második részében Horváth M. Tamás tovább a gaz-

daságtudományi és földrajztudományi jellegű alapozást követően a városi kormányzással kapcsolatban a *politikatudományban és az igazgatástudományban* kialakult főbb koncepciókat és modelleket tekinti át. E körben külön vizsgálja a pénzügyi föderalizmus, a decentralizáció, a lokalizáció és a hálózatisodás elméleteit. A fenti fejezet nemcsak az alapozó jellege miatt külön értékes, hanem azért is, mert viszonylag jól foglalja össze az elmúlt évtizedek helyi közszolgáltatások szervezésével kapcsolatos főbb igazgatástudományi elképzeléseit, azaz egyfajta összefoglaló számvetés is.

A harmadik főbb részben a szerző a finanszírozási kereteket tekinti át, külön figyelemmel annak szabályozására is, azaz a pénzügyi jogtudomány szemüvegén át vizsgálja a helyi közszolgáltatások dinamikáját, azaz finanszírozásukat és statikáját, azaz a vagyongazdálkodás főbb elemeit.

Amennyiben a monográfia egészét szemléljük, azt emelhetjük ki, hogy az első három rész egyfajta „általános résznek” tekinthető, amelynek a célja, hogy a városi szolgáltatások vizsgálatának a kereteit vázolja fel. A városi szolgáltatások tényleges módszertani kérdéseit, azok főbb kihívásait a könyv második fele, a negyedik, az ötödik és a hatodik rész elemzi részletesebben.

A negyedik rész kifejezetten a *városi kormányzással* (*urban governance*) kapcsolatos főbb elméleteket tekinti át, elsősorban a közgazdasági elméletek mellett az igazgatás- és politikatudományok megközelítéseit alapul véve. Ezt követően egy gazdaságtudományi és szociológiai alapú megközelítéssel, a hálózatos kapcsolatok tekinti át a magyarországi városi kormányzás hálózatos kapcsolatait. Szemben az eddigi, elméletalapú vizsgálati módszert, a

5. Az új közmenedzsment mozgalom megjelenését, főbb elemeit az angolszász, a német nyelvű és a frankofon államokban részletesen bemutatta Horváth M. Tamás a már idézett, *Közmenedzsment* c. művének I. és II. részében.

6. Az új közmenedzsmenttel szembeni kritikákat, valamint a versengő paradigmákat illetően I. részletesen *Christopher Pollitt – Geert Bouckaert: Public Management Reform*. Oxford, Oxford University Press, 2011³. 8–12.

7. *L. Nagy Marianna: Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 198.

8. L. uo. 197–198.

negyededik résznek ebben a fejezetében már megjelenik a monográfia legfontosabb értékének is tekinthető empirikus vizsgálati módszer alkalmazása is.

A monográfia egyik legnagyobb értéke ugyanis az, hogy ebben a munkában az erős elméleti alapozás mellett a városi kormányzás hazai működésével kapcsolatos adatfelvételeken, így empirikus vizsgálatokon alapuló elemzések is megjelennek, azaz nemcsak az elméletek, hanem a tényleges működés tükrében is vizsgálja a városi szolgáltatások jelenségét. Ez az empiria és az elmélet együttes jelenlétén alapuló módszer mára már hazánkban is általánosan elfogadottá vált a közszolgáltatások értékelése és elemzése során.⁹ A szerző azonban arra is törekedett, hogy a gazdasági adatok mellett a tényleges kapcsolatokat bemutató, a járási hivatalvezetők és önkormányzati vezetők körében végzett felmérésekkel a jogszabályi szabályozás és a gazdasági adatok mögé tekintsen, s megkísérelje felvázolni azokat a hálózatokat, amelyek a szabályozás alapján nem láthatóak, azaz felderítse a helyi-területi közigazgatásnak a jogtudományi módszerekkel nem vizsgálható elemeit, amelyek jelentős mértékben befolyásolják a rendszer egészének a működését. Azokat a házatokat, amelyek hatásait észleljük, azonban a szabályozási környezet önmagában nem ad magyarázatot a fenti hálózatok működésével összefüggő jelenségekre.

Ezen a részen belül is elkülönült blokkot képeznek a negye-

dik rész III-V. fejezetei, amelyek egy elméleti megalapozás után a helyi közvállalatok és egy ágazat, a helyi víziközmű-szolgáltatások tekintetében végez hasonló módszertani alapokon álló, azaz az elmélet és az empiria szimbiózisán alapuló vizsgálatot.

Figyelemmel arra, hogy Magyarország 2004 óta az *Európai Unió tagja*, az európai uniós szabályozás és gyakorlat változásai is jelentősen hatnak a hazai rendszerre. Horváth M. Tamás az ötödik részben bemutatja, hogy Európában is az 1990-es évek végétől kezdve a közszolgáltatások szervezésében egyfajta „csendes fordulatra” került sor, s a korábbi, a versenyt és a részben a magánjogias szolgáltatás-szervezési megoldásokat preferáló, menedzsmentalapú megközelítés, több lépcsőben, azonban lényegesen átalakult a közjogias módszereket nagyobb mértékben alkalmazó rendszerré. Ezzel párhuzamba állította, lényegében ebbe koordinárendszerbe helyezte el a 2011-et követő magyar önkormányzati átalakulást is, amelyről kiemelte, hogy bár összhangban áll az európai tendenciákkal, azonban annál jóval erőteljesebb központosítást, valamint a közjogi eszközök hangsúlyosabb használatát jelentette.

A monográfia igazgatástudományi megközelítését jeleníti meg a hatodik rész is, amely ezt követően a szervezeti változásokat tekinti át, elsőként európai összehasonlító megközelítéssel, majd a változások tartalmára és a tulajdonosi szerepekre alapozva vizsgálta a rendszert, végül áttekintette, hogy

milyen okai voltak a fordulatnak. Végül soron ez a rész egyfajta összefoglaló, záró fejezetként is értelmezhető, amely bemutatja, hogy miként változott meg a közmenedzsment „mozgalmának”¹⁰ reformjai által az 1990-es évek kialakított európai szerkezet az ezredforduló kihívásai, s különösen a 2008-as gazdasági válság hatására.

3. Záró gondolatok

Horváth M. Tamás monográfiája sok szempontból fontos szerepet tölt be álláspontom szerint a szerző rendkívül gazdag és értékes tudományos életművében. Egyrészt a munka közel öt év kutatásainak rendszerezett összefoglalása, amelynek bár részeredményeit korábban közölt cikkekben megismerhettük, azonban itt, ebben a munkában állt össze a kaleidoszkóp egységes képévé. Horváth M. ebben a művében összefoglalóan mutatja be, hogy a menedzsment megközelítést alkalmazó reformok révén átalakított rendszerek az elmúlt az elmúlt évtizedben miként alakultak át. Vizsgálata során figyelemmel volt az elmélet változásaira, elemzése során tekintettel volt a fontosabb külföldi – elsősorban európai – átalakulásokra is. Nemcsak az elméletet és a szabályozást elemezte, hanem azt is vizsgálta, hogy a gyakorlatban hogyan működnek egyes új, elsősorban magyarországi rendszerek hálózatok. Így végül soron a kötetet kézbe vevő olvasó jó áttekintést kaphat a városi közszolgáltatások feszültségeivel és változásokkal teli világáról.

9. E tekintetben l. különösen Horváth M. Tamás: i. m. (2002), Horváth M. Tamás: i. m. (2005), Hoffman István: Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2009., valamint Pálné Kovács Ilona – Finta István (szerk.): A helyi közszolgáltatások versenyképességet szolgáló modernizálása. Pécs, MTA RKK, 2013.

10. L. Horváth M. i. m. (2005) 35–45.